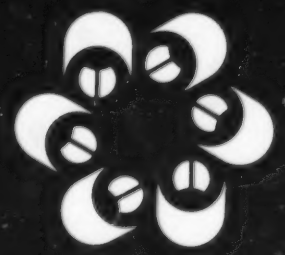
Conseil des collèges



Québec

L'ALLOCATION DES RESSOURCES AU RÉSEAU COLLÉGIAL POUR L'ANNÉE 1986-1987

Avis au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

No 86-68
Conseil des collèges
Mai 1986

© Gouvernement du Québec 1986

Dépôt légal: premier trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN : 2-550-16313-3

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PREAMBULE	1
1- LE FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL PUBLIC EN 1986-1987	3
1.1 L'enveloppe globale	3
1.2 La position du Conseil des collèges	5
2- LES ENJEUX MAJEURS DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL PUBLIC	8
2.1 L'accessibilité aux études collégiales	8
2.2 Le développement du réseau collégial	10
2.3 Les conditions nécessaires	12
3- LE MODE D'ALLOCATION DES RESSOURCES.....	14

PRÉAMBULE

Le 12 mai 1986, le Conseil des collèges recevait du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science une demande d'avis concernant les orientations de la politique d'allocation des subventions de fonctionnement accordées au réseau collégial public pour l'année 1986-1987. Comme il a maintes fois eu l'occasion de le souligner dans le passé, le Conseil déplore la date tardive à laquelle cette politique est soumise à sa consultation; pour cette raison, il avait dû renoncer à intervenir auprès du Ministre en 1985-1986. De plus, au moment où cet avis est rédigé, les règles prévalant lors de l'établissement des budgets d'immobilisation ne sont pas encore connues.

D'une part, ces délais affectent directement les fonctions qui sont dévolues au Conseil par l'article 14 de sa Loi constitutive. D'autre part, cette situation est préjudiciable à l'ensemble du réseau. En effet, les cégeps doivent planifier leur prochaine année d'opération dans un climat d'incertitude. De plus, devant la méconnaissance des règles et des budgets qui prévaudront en matière d'investissement en 1986-87, les cégeps sont dans l'incapacité d'engager toute dépense d'équipement: cet état de fait entrave tout effort de planification à court et moyen terme.

Dans ce contexte, le Conseil est conscient du fait que son intervention sur l'allocation des ressources de fonctionnement au réseau collégial public pour 1986-1987 ne pourra avoir d'effet à brève échéance. La proximité de la prochaine année financière des cégeps, qui s'amorce dès le 1er juillet 1986, et la fermeté avec laquelle le Gouvernement a défendu ses choix budgétaires font en sorte que des réajustements significatifs à la politique d'allocation des subventions de fonctionnement sont difficilement envisageables à très court terme.

Cependant, dans les mesures annoncées par le Ministère, se profilent des orientations qui ont des impacts à moyen et à long terme. Soucieux des acquis du réseau collégial québécois et de son devenir, le Conseil y voit là matière à examen sérieux. A sa réunion des 22 et 23 mai 1986, il adoptait donc le présent avis qui contient sa réflexion sur quelques-uns des enjeux majeurs que pose la politique budgétaire 1986-1987.

1- LE FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL PUBLIC EN 1986-1987

1.1 L'enveloppe globale

Pour financer le fonctionnement de sa prochaine année d'opération, le réseau collégial public se voit proposer une enveloppe budgétaire de 718 298 800 $. Cette enveloppe, qui se situe sensiblement au même niveau que l'enveloppe révisée de 1985-1986, traduit le coût du système d'enseignement collégial public estimé par le Gouvernement pour 1986-1987. Elle se compose des éléments suivants (en millions de dollars):

	Budget révisé 1985-1986	Budget proposé 1986-1987
Rémunération des enseignants	382,0	389,0
Allocations de base		
- Distribuées par normalisation	242,2	242,0
- Attribuées selon évaluation	22,5	23,7
Allocations spécifiques	9,4	8,5
Sécurité d'emploi	12,6	10,8
Budgets spéciaux (incluant Éducation des adultes)	49,8	44,2
TOTAL (Arrondi)	**718,6**	**718,3**

Le niveau de l'enveloppe budgétaire 1986-1987 a été déterminé en fonction d'un effectif étudiant sensiblement égal à celui de 1985-1986 (138 408 élèves). La masse salariale des enseignants et celle des autres personnels ont été augmentées respectivement de 1,59% et de 1,0% afin de tenir compte du vieillissement. N'eut été des compressions de $8,0 millions, exercées à même cette enveloppe, le budget total de fonctionnement du réseau collégial aurait atteint, en 1986-1987, $726,3 millions. Ces compressions se détaillent comme suit:

Enveloppe de base	$ 1,471 millions
Education des adultes	$ 2,304 millions
Logiciels et didacticiels	$ 2,354 millions
Cours d'été	$ 1,471 millions
Recherche et développement	$ 0,200 million
Insertion sociale et professionnelle des jeunes	$ 0,200 million
TOTAL	$ 8,0 millions

A ces compressions, s'ajoute une ponction de $1,3 millions dans l'enveloppe de base. Cette somme sera redéployée entre les cégeps pour financer, en partie, l'implantation des nouveaux programmes. De plus, une coupure implicite additionnelle d'environ $2,8 millions sera appliquée avec la non-indexation des coûts autres que les salaires.

A première vue, l'effort financier requis du réseau collégial public en 1986-1987 peut paraître infime. En effet, si l'on excepte la non-indexation de certains coûts, on constate que le total des compressions ($8,0 millions sur $726,3 millions) ne représente que 1,1% de l'enveloppe globale. Toutefois, leur impact sur les postes budgétaires visés varie substantiellement. La mesure de l'effort financier relatif (exprimé en pourcentage du budget avant compressions) est, sur ce point, fort révélatrice:

Enveloppe de base	0,55 %
Éducation des adultes	9,55 %
Logiciels et didacticiels	74,64 %
Cours d'été	33,71 %
Recherche et développement	11,56 %
Insection sociale et professionnelle des jeunes	10,00 %
Enveloppe globale	1,10 %

1.2 La position du Conseil des collèges

Les quelques chiffres présentés ci-dessus fournissent, le Conseil en convient, un portrait très sommaire de la situation. Comme il a été mentionné dans le préambule du présent avis, le Conseil n'a pas l'intention d'en faire une analyse exhaustive ni de faire porter son intervention auprès du Ministre sur le volume même de l'enveloppe budgétaire allouée pour financer le fonctionnement de l'enseignement collégial public. La détermination de cette enveloppe est fonction de choix politiques, eux-mêmes dictés en partie par des éléments conjoncturels et des contraintes structurelles.

Cependant, les choix politiques ont une incidence marquée sur toute la collectivité et sur les moyens qu'elle s'est donnés pour mener à terme son projet de société. De l'avis du Conseil, l'éducation est et doit rester l'outil privilégié qui permettra à l'ensemble de la population québécoise de poursuivre son développement et d'occuper la place qui lui revient dans la société moderne.

Face à cette opinion, qui est largement partagée par l'ensemble de la population, l'Etat ne peut renier les devoirs et les responsabilités qui lui sont assignés. Plus que jamais, l'éducation doit figurer au premier rang de ses priorités.

Depuis le début de la décennie, les compressions budgétaires supportées, année après année, par le réseau collégial public, se sont traduites, dans chacune des institutions, par une foule de réaménagements et par un usage certes plus judicieux des ressources. Malgré une augmentation de la demande des services qu'il dispense, le réseau collégial, à l'instar des autres organismes publics et para-publics, fut invité à participer à l'effort budgétaire collectif, à faire plus avec moins. Le Conseil reconnaît la participation des cégeps à cette tâche de rationalisation.

Il existe toutefois une limite aux bons effets de la rationalisation. Le Conseil croit que, à toutes fins utiles, cette limite est atteinte. Dès à présent, avec le niveau de finan-

cement actuel, une alternative se dessine: ou l'on diminue la quantité des services offerts (et souvent leur qualité), ou l'on transfère progressivement les coûts à l'usager. Les compressions exercées en 1986-1987 sur l'enveloppe de l'éducation des adultes et au budget des cours d'été, par exemple, le démontrent éloquemment.

C'est dans cette perspective que le Conseil des collèges a choisi de répondre à la demande d'avis du Ministre. Les tendances qui se profilent mettent en lumière l'urgence de s'interroger sur les enjeux majeurs qui sont en cause.

2- LES ENJEUX MAJEURS DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL PUBLIC

2.1 L'accessibilité aux études collégiales

En se donnant un réseau d'enseignement collégial public, le Québec décidait, il y a 20 ans, d'assurer à l'ensemble de sa population l'accès aux études post-secondaires. A la fin de la deuxième décennie du réseau, tout le discours entourant l'accessibilité est plus que jamais d'actualité.

Considérée, hier encore, comme un acquis important dans le système d'enseignement collégial public, la gratuité recueillait l'assentiment quasi-unanime de l'ensemble de la population. Vue dans la perspective d'un incitatif de première importance au plan de l'accessibilité, la nécessité même d'étendre la gratuité à d'autres champs que celui de l'enseignement régulier à temps complet ne faisait aucun doute. La consultation publique qu'a menée le Conseil des collèges en 1984 l'a confirmé. Le rapport qui en a découlé (1) recommandait, entre autres, au Ministre d'étendre la gratuité scolaire à l'ensemble des cours crédités de l'éducation des adultes.

---

(1) Le Cégep de demain, Conseil des collèges, Québec, 1985.

Le Conseil s'inquiète du fait que les compressions budgétaires annoncées pour 1986-1987, notamment au chapitre des cours d'été et de l'éducation des adultes, s'inscrivent dans une direction diamétralement opposée. L'introduction de frais de scolarité à l'enseignement régulier, même limitée aux cours d'été, laisse le Conseil songeur sur l'avenir de la gratuité: en effet, le seul résultat tangible de cette mesure sera la mise en cause de la gratuité des études collégiales, l'économie escomptée demeurant fort problématique.

S'il est vrai que l'accessibilité est ce grand objectif suivant lequel tout québécois, qui en a les aptitudes, peut espérer recevoir une formation collégiale de qualité, les ressources que l'Etat investit pour sa mise en oeuvre devraient être à l'échelle du défi que cela pose. Par conséquent, toute mesure visant à solliciter davantage la contribution des usagers ou à modifier la nature de cette contribution ne viendrait-elle pas à l'encontre de l'objectif même de l'accessibilité? L'application de telles mesures procède de décisions de fond, de choix de société, qui ne peuvent être arrêtés qu'à l'issue d'un débat public, et non par à coups, au hasard des évènements, comme cela semble être le cas actuellement.

Un débat de cette nature ne saurait se tenir sans que les intentions ministérielles aient été, au préalable, énoncées clairement. Malheureusement, et le Conseil le déplore, ce n'est pas le cas présentement. Il est hautement souhaitable que ces intentions soient énoncées et donc qu'un débat public s'amorce.

Selon le Conseil, il est temps que les vraies questions en regard à l'accessibilité soient posées et qu'elles trouvent des réponses adéquates. On ne peut continuer d'en faire un objectif sans préciser la clientèle qu'elle vise, les services auxquels on lui garantit l'accès et les termes suivant lesquels elle peut s'en prévaloir.

2.2 Le développement du réseau collégial

Les compressions budgétaires annoncées pour 1986-1987 et le choix des champs sur lesquels elles s'exerceront soulèvent avec acuité le problème du sort réservé au développement de l'enseignement collégial public. En effet, le Conseil note avec appréhension que le Ministère a choisi de faire porter l'essentiel du fardeau des nouvelles compressions par des secteurs intimement reliés au développement des cégeps. L'examen de l'effort financier relatif exigé au chapitre des logiciels et didacticiels, de la recherche et du développement, de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes et de l'éducation des adultes le démontre clairement. Pour le Conseil, il s'agit là d'une approche à courte vue de la gestion des compressions.

Point n'est besoin de rappeler que, dans une société telle que la nôtre, la stagnation est souvent synonyme de recul. A l'opposé, le développement offre des défis stimulants, assure le dynamisme des institutions, facilite l'adaptation aux besoins et constitue un outil de premier choix dans la poursuite de l'excellence. Y renoncer mettrait en péril les acquis gagnés au prix de tant d'efforts déjà consentis.

Le Conseil est très sensible au caractère impératif du développement. Déjà, dans "Le cégep de demain", il recommandait au Ministre d'étendre le mandat des cégeps aux missions de recherche et de services à la communauté. Le réseau collégial public ne doit, dès à présent, ménager aucun effort afin d'occuper la place qu'il doit prendre pour contribuer activement à bâtir la société de demain.

De l'avis du Conseil, outre le secteur de l'éducation des adultes où l'on retrouve un important potentiel de croissance quantitative, le développement de l'enseignement collégial public doit être abordé avant tout sous son angle qualitatif. La croissance de la clientèle régulière et l'implantation de nouveaux programmes ont atteint pratiquement leur apogée. Ces derniers imposent à tout le réseau une lourde charge financière qu'est appelé à supporter un ensemble déjà appauvri par les compressions budgétaires. Il importe d'en tirer des leçons.

Malgré le contexte budgétaire actuel, le Conseil croit que le réseau collégial doit demeurer attentif aux besoins changeants du marché du travail et de la société en général. Toutefois, il est essentiel que le processus d'autorisation des nouveaux programmes s'appuie sur une planification plus serrée, évitant ainsi de mobiliser indûment les ressources allouées qui sont de plus en plus rares.

2.3 Les conditions nécessaires

En choisissant de faire porter sa réflexion sur les enjeux que mettent en lumière les orientations budgétaires ministérielles, le Conseil des collèges désirait éveiller l'attention du Ministre sur les effets à long terme de telles orientations. Leur impact transcende en effet les quelques millions de dollars de compressions annoncées pour 1986-1987.

De l'avis du Conseil, les choix budgétaires du Ministère peuvent porter atteinte à l'accessibilité aux études collégiales et au développement de l'enseignement collégial. Ces derniers ne pourront être préservés qu'à la condition qu'une préoccupation à leur égard se manifeste au plus haut niveau.

EN CONSÉQUENCE, LE CONSEIL DES COLLÈGES RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE:

a) de préciser, dans le cadre d'un débat public, les modalités d'accès aux études collégiales;

b) d'assurer, dans l'avenir, les ressources nécessaires pour les activités reliées au développement de l'enseignement collégial et d'analyser la possibilité de créer, à cette fin, une enveloppe protégée;

c) de resserrer davantage les règles qui prévalent lors des nouvelles implantations de programmes et de leur assurer un financement spécifique qui ne pénalise pas le fonctionnement de l'ensemble des cégeps.

3- LE MODE D'ALLOCATION DES RESSOURCES

L'année budgétaire 1986-1987 des cégeps s'inscrira, comme les précédentes, sous le signe des compressions. Par delà les enjeux que celles-ci soulèvent dès à présent, se dessine l'urgence de s'interroger sur le mécanisme d'allocation des ressources. Dans un contexte de rationnement, l'équité entre les partenaires revêt la plus haute importance. Le concept même de "réseau" invite à une telle équité.

Durant les années 70, le réseau collégial, alors en pleine croissance, a bénéficié d'une conjoncture économique favorable. Les disponibilités financières de l'Etat étaient telles qu'elles lui permettaient de conserver une appréciable marge de manoeuvre destinée à combler des besoins ponctuels. Certains de ces besoins ont pu donner lieu à des crédits additionnels, enchassés dans des budgets récurrents, sans faire l'objet d'analyses ultérieures.

L'arrivée de la période de compressions budgétaires, au début des années 80, n'a pas été accompagnée d'une révision en profondeur de la situation. Pourtant, la diversification de la clientèle et la multiplication des programmes dont les coûts d'opération diffèrent largement invitaient à une telle révision. L'effort financier exigé de chacun des partenaires du réseau, peut-être équitable du strict point de vue mathématique, n'en a pas moins produit chez certains des conséquences plus graves.

Le Conseil des collèges s'inquiète du fait que les règles prévalant lors de la répartition de l'enveloppe globale entre les cégeps n'aient pas su tenir compte de l'évolution du contexte. Bien sûr quelques aménagements ont été apportés au cours des années, entre autres, sur la mesure de la clientèle. Mais ceux-ci, souvent timides, n'ont remédié que très partiellement à la situation. L'unité de base, soit l'étudiant équivalent à temps complet (EETC = Etudiant qui s'inscrit à au moins 4 cours à une session donnée), est demeurée la même. Ainsi finance-t-on toujours au même niveau tous les étudiants, quel que soit le nombre de cours qu'ils suivent et sans tenir compte suffisamment de la lourdeur financière des programmes dans lesquels ils sont inscrits.

Des distorsions importantes se sont infiltrées et continuent d'être véhiculées dans l'actuel régime. La compression et le prélèvement dans l'enveloppe de base en 1986-1987, supportés inégalement par l'ensemble des cégeps, en est un aveu implicite de la part du Ministère. De l'avis du Conseil, il s'agit là, une fois de plus, d'une mesure trop timide dont les effets sont limités.

Dans l'esprit d'une meilleure justice distributive entre les cégeps et entre leurs différentes clientèles, le Conseil désire rappeler l'urgence de revoir en profondeur les règles prévalant lors de la répartition des ressources financières. Il y a des indices qui amènent le Conseil à croire que les différents intervenants souhaitent une telle révision et sont prêts à y participer activement.

EN CONSÉQUENCE, LE CONSEIL DES COLLÈGES RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE:

a) de faire de la révision du mode d'allocation des ressources aux cégeps une priorité à court terme de son Ministère;

b) de tenir compte, lors de cette révision, des différents éléments qui affectent les coûts réels d'opération des cégeps (nature des clientèles et des programmes offerts, éloignement, taille des établissements, etc.).

Gouvernement du Québec
Conseil
des collèges